

DIREITO À REPARAÇÃO E CRIMES DITATORIAIS: A IMPORTÂNCIA DAS LEIS 9.140/1995 E 10.559/2002 PARA A ADOÇÃO DE MECANISMOS DE JUSTIÇA TRANSICIONAL NO BRASIL

Sidney Guerra

Millena Fontoura Monteiro

INTRODUÇÃO

Objetiva-se, no presente texto, fazer algumas reflexões acerca da justiça de transição no Brasil pós-ditadura civil-militar de 1965-1988, mais especificamente, de algumas das políticas adotadas pelo Estado brasileiro com relação ao direito à reparação. Para tanto, serão analisadas as leis 9.140/1995 e 10.559/2002, no que diz respeito ao seu conteúdo e às dificuldades envolvendo a sua efetivação. Tal discussão mostra-se de grande importância, uma vez que as respostas dadas pelos governos civis democráticos a essas violações concentraram-se, por muito tempo, de forma lenta e incompleta, na adoção de políticas de reparação, especialmente as reparações de caráter econômico.

O termo justiça transicional, originário das chamadas “transições para a democracia”

na América Latina e no Leste Europeu na década de 1980, foi reconhecido e consagrado na política mundial a partir dos anos 1990 – quando passou a ser incorporado ao campo prático e teórico dos direitos humanos, do direito humanitário e da resolução de conflitos armados constitutivos daquela época –, e, desde então, vem sendo muito difundido, com aceitação cada vez maior no meio acadêmico e internacional (GÓMEZ, 2012).¹

1 Segundo Barahona de Brito (2009, p. 57), “em 1984, quando a Argentina julgou a Junta Militar no chamado ‘Julgamento do Século’, o termo ‘justiça transicional’ tinha ainda de ser cunhado, e os precedentes históricos mais próximos para a iniciativa do novo governo democrático da Argentina eram os julgamentos e os saneamentos administrativos da Europa pós-Guerra.” No início dos anos 1980 também não haviam especialistas em justiça transicional, e nenhuma instituição lidava diretamente com o assunto (BARAHONA DE BRITO, 2009). Os estudos a respeito do tema também cresceriam consideravelmente a partir desse período. Hoje contamos com uma vasta bibliografia sobre o assunto, material que tende a crescer ainda mais, diante da urgência de realização de muitos de seus aspectos e

Sidney Guerra

Pós-Doutor pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra; Pós-Doutor pelo Programa Avançado em Cultura Contemporânea da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutor e Mestre em Direito. Professor Associado da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Millena Fontoura Monteiro

Doutora em Serviço Social Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFRJ. Mestre em Direito/Ciências Criminais Universidade Candido Mendes/UCAM, RJ. Graduada em Direito Universidade Candido Mendes/UCAM, RJ. Professora Adjunta na Universidade do Grande Rio/Unigranrio.

Entre as finalidades comumente invocadas por seus defensores e realizadores, por estudiosos, atores políticos e sociais, instituições, grupos e movimentos de defesa dos direitos humanos, podem ser destacadas: dar “voz” às vítimas (aos esquecidos e/ou ignorados pela história oficial, permitindo, assim, a reconstrução da memória histórica a partir do ponto de vista dos vencidos); promover a reparação (na medida do possível, tendo em vista a existência de danos irreparáveis) das violências e danos provocados pelo Estado e seus agentes às vítimas e à sociedade como um todo (a reparação pode ser entendida no seu sentido mais amplo, de reparação moral e material); promover a pacificação e/ou reconciliação da sociedade; enfrentar as consequências e evitar a repetição daqueles atos de violência em massa praticados pelo Estado (genocídio, tortura, execuções sumárias, desaparecimento forçado, estupro e demais crimes contra a humanidade e crimes internacionais) no período anterior e/ou interromper o processo histórico de permanências autoritárias em curso (VAN ZYL, 2009; ANDRIEU, 2010; GÓMEZ, 2012).

Inúmeros mecanismos de justiça transicional são usados, separadamente ou em conjunto, para tentar lidar com o legado de violações sistemáticas aos direitos humanos: políticas de construção da memória pública, comissões de verdade, julgamentos, anistias, reparações, políticas de depuração ou expurgos

.....
 dos inúmeros questionamentos, disputas e contradições que o cercam. Muitas instituições vêm sendo criadas para cuidar especificamente do tema justiça transicional, com o intuito de desenvolver estudos, verificar “prioridades”, apontar alternativas, principalmente no que tange à responsabilização pelas violações aos direitos humanos. Entre elas, o *International Centre for Transitional Justice*, grupo de pesquisas estabelecido em Nova Iorque, em 2001, para trabalhar com regimes de transição.

administrativos, mudanças institucionais etc. Mecanismos esses muitas vezes tratados como complementares, sendo invocada a necessidade de realização de cada um deles para se chegar à “almejada” realização efetiva de referido processo transicional, que tem como início e fim o reconhecimento e respeito aos direitos humanos e o fortalecimento da democracia.²

Inserindo-se em discussões teóricas mais amplas, sobre a política, os direitos humanos, o direito e acesso à justiça (que compreende aspectos múltiplos, como o direito das vítimas à verdade, à memória e à reparação, a responsabilização criminal, civil e administrativa dos violadores dos direitos humanos, a transformação ou extinção de instituições, políticas e práticas), a ética, suas aplicações e significados variam e são determinados e/ou influenciados por um conjunto heterogêneo de discursos, normas, mecanismos, atores e práticas, os quais, por sua vez, manifestam-se em diferentes contextos espaciais (local, nacional, regional, global) e temporais (GÓMEZ, 2012). Gómez (2012: 02) destaca que o tema justiça transicional está relacionado, ainda, a quatro esferas distintas de atividades, em inter-relação e tensões constantes: os processos de normatização, padrões de constrangimentos e intervenções ‘normalizadoras’ por parte de instituições internacionais; as políticas específicas aplicadas pelos Estados no âmbito interno; os estudos acadêmicos; o saber e as lutas dos defensores de direitos humanos.

.....
 2 Paulo Abrão e Tarso Genro (2012, p. 46), após afirmarem que a utilização e a combinação estratégicas dos mecanismos de justiça de transição estão condicionadas ao contexto e às características de cada transição política, ressaltam que o processo de institucionalização de práticas e mecanismos de justiça de transição disseminam valores democráticos.

Um dos exercícios fundamentais à análise do tema diz respeito à identificação e questionamento das contradições e paradoxos inerentes à realização dos processos de justiça transicional, à identificação das dificuldades e desafios colocados aos Estados, em termos locais, e à comunidade internacional no tocante às propostas de aplicação/implementação de justiça de transição para a democracia que ultrapassem o campo das generalizações e abstrações. Como aplicar, eficazmente, a justiça transicional em sociedades originária e historicamente desiguais e injustas, marcadas por permanências autoritárias (que, em determinados momentos, são exacerbadas), como é o caso do Brasil? Como lidar com o legado de um regime autoritário de longa duração e de grande penetração institucional? Quais as principais dificuldades e desafios encontrados pelos que objetivam pensar e colocar em prática a justiça transicional por aqui? Pode-se afirmar que os anseios pela sua realização estão vinculados a um processo maior, de verdadeira ruptura (de transformação política, econômica, social e cultural)?

As respostas a essas e muitas outras perguntas são buscadas ao mesmo tempo em que os processos são postos em movimento – cedo ou tarde, com maiores ou menores avanços –, em que caminhos/mecanismos são propostos, na medida em que são utilizados e diante das barreiras impostas à sua realização. Para reafirmar a complexidade do tema, pode ser transcrita a definição de justiça transicional proposta pelo *International Centre for Transitional Justice*, e citada por Andrieu (2010, p. 02):

Transitional justice is a response to systematic or widespread violations of human rights. [...] Transitional justice is

not a special kind of justice but justice adapted to societies transforming themselves after a period of pervasive human rights abuse. In some cases, these transformations happen suddenly, in others they may take place over decades.

O que chama a atenção na definição citada acima é o fato de afirmar que a justiça transicional não é um tipo especial de justiça, mas a justiça adaptada para sociedades transformarem a si mesmas depois de um período de disseminados abusos aos direitos humanos. Tal afirmação sugere que uma das questões mais importantes a serem consideradas quando se fala em justiça transicional é o enfrentamento desejado e feito por determinada sociedade em relação ao(s) seu(s) entulho(s) autoritário(s). Se consiste em um mecanismo (ou um dos mecanismos) através do qual determinada sociedade pode transformar a si mesma – algumas ressalvas podem ser feitas a essa afirmação, diante das inúmeras controvérsias que o tema suscita, inclusive no tocante a sua eficácia –, mostra-se fundamental o questionamento dos interesses em disputa – no tocante à manutenção ou transformação de determinado *status quo*. Para tanto, deve ser considerado o processo político de correlação de forças existente, assim como as divergências e contradições existentes em relação a aspectos que lhe são inerentes – éticos, jurídicos, sociais, culturais etc.

1 A LEI 9.140/1995 E A ADOÇÃO DE POLÍTICAS DE REPARAÇÃO

No Brasil, o processo de acerto de contas com o passado (de violações sistemáticas

aos direitos humanos, pelo Estado, durante a ditadura civil-militar de 1964-1985) tem se mostrado muito lento, repleto de obstáculos e contradições, de avanços e retrocessos. As disputas políticas pela memória histórica acontecem, atualmente, em um contexto político e social marcados pelas discussões a respeito, especialmente: do debate jurídico-político sobre a abrangência da lei de anistia (autoperdão) para os agentes estatais que praticaram crimes contra a humanidade, entre os quais a tortura e o desaparecimento forçado; do debate acerca do significado do conceito de “anistia”, no qual se insere o conflito entre a anistia amnésia e anistia anamnésia, entre a anistia destinada ao perdão (e ao autoperdão) e esquecimento e a anistia destinada ao reconhecimento, pelo Estado, quanto ao direito de resistir ao regime autoritário e o consequente direito à reparação; das reivindicações pelo direito ao acesso aos arquivos da ditadura civil-militar, as quais, por sua vez, estão inseridas em um contexto maior de luta pelo direito à verdade, à memória, à justiça e à reparação; das disputas em relação à criação e funcionamento da Comissão Nacional da Verdade.

Nas últimas décadas os governos civis democráticos concentraram-se, essencialmente, na adoção de políticas de reparação. A opção pela adoção de medidas reparatórias – no sentido, principalmente, da compensação econômica – é carregada de significados.³ Primeiro, no sentido de que

3 Há outros exemplos, ainda que limitados, de políticas reparatórias adotadas pelo Estado brasileiro nos últimos anos: a criação da Comissão Nacional da Verdade (criada pela lei 12.528/2011 e instalada em maio de 2012, tendo encerrado suas atividades em 17 de dezembro de 2014), resposta dada pelo Estado após sua condenação pela Corte Interamericana no Caso Gomes Lund e outros versus Brasil, em 24 de novembro

isso provavelmente não seria possível sem o engajamento e a persistência de diversos atores e grupos sociais e políticos que seguem exigindo respostas do Estado, o que implica na luta pela adoção de medidas que possibilitem a reparação aos danos causados no passado, a interrupção/ruptura com as permanências autoritárias do presente e a construção de um futuro sem repetições. Por outro lado, tais medidas consistem, em grande medida, em uma estratégia do Estado de encerrar a questão, de reafirmação do esquecimento coletivo.

Conforme destaca Danyelle Nilin Gonçalves (2008, p. 42), em 1993 um encontro nacional foi realizado – pela Comissão de Familiares, entidades defensoras de direitos humanos e a Comissão de representação Externa de Busca dos Desaparecidos Políticos da Câmara Federal – para elaborar um projeto de lei que estabelecesse o reconhecimento da responsabilidade do Estado pelas mortes provocadas durante a ditadura militar; ocasião em que foi sugerida a formação de uma comissão – por membros dos poderes legislativo, judiciário e executivo, além de representantes da sociedade civil – para estudar, caso a caso, as mortes e os desaparecimentos ocorridos no período. A proposta não foi aceita pelo então presidente, Itamar Franco. Com isso, uma *Carta-Compromisso*, com as mesmas formulações apresentadas anteriormente, foi entregue aos

..... de 2010; a criação de Comissões da Verdade em estados da federação, universidades etc; o ajuizamento de ações penais, pelo Ministério Público Federal, em face de agentes da repressão, não obstante, até o momento, não ter havido nenhuma condenação criminal desses agentes, tendo em vista o posicionamento do Supremo Tribunal Federal acerca da impossibilidade de fazê-lo, o que contraria a sentença da referida Corte e o entendimento das organizações internacionais de defesa dos direitos humanos.

candidatos à Presidência da República nas eleições que se realizariam em 1994. Diante das muitas pressões feitas por entidades internacionais e nacionais, por movimentos de defesa dos direitos humanos etc, o chefe do gabinete do Ministério da Justiça, José Gregori, no governo Fernando Henrique Cardoso (1994-1997), foi encarregado de elaborar um projeto de lei (sobre o assunto) a ser enviado ao Congresso Nacional (GONÇALVES, 2008). Familiares de mortos e desaparecidos políticos e anistiados políticos reivindicaram modificações no projeto – para que fosse incluída a responsabilização judicial do Estado –, chegando a articular com lideranças partidárias a apresentação de emendas ao projeto do governo (GONÇALVES, 2008). No entanto, o governo apresentou o projeto em caráter de urgência, impossibilitando a proposição de qualquer emenda ao texto inicial (GONÇALVES, 2008).

Nesse contexto foi aprovada a lei 9.140/1995 – a denominada “Lei dos Desaparecidos Políticos” –, voltada aos familiares de vítimas fatais do regime civil-militar de 1964/1985, concedendo-lhes basicamente o direito de requerer atestados de óbito de seus entes queridos e de receber indenizações. A lei diz respeito, portanto, às mais graves violações de direitos humanos praticadas pelo Estado no período – sequestros, torturas, desaparecimentos forçados e assassinatos. Referida lei seria muito criticada, pela forma como foi votado e aprovado o projeto – o debate público, a participação da sociedade na sua elaboração havia sido bloqueada mais uma vez –, e pelo seu conteúdo, considerado limitado.

A lei nº 9.140, de 4 dezembro de 1995 – a denominada “Lei dos Desaparecidos Políticos”

– é voltada aos familiares de vítimas fatais do regime civil-militar de 1964/1985, concedendo-lhes basicamente o direito de requerer atestados de óbito de seus entes queridos e de receber indenizações. A lei diz respeito, portanto, às mais graves violações de direitos humanos praticadas pelo Estado no período – sequestros, torturas, desaparecimentos forçados e assassinatos.

Mencionada lei reconheceu como mortas as pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 05 de outubro de 1988. Assim, o Estado reconheceu, de certa forma, sua responsabilidade no desaparecimento forçado de 136 pessoas.⁴

A lei 9.140/95 prevê ainda a criação da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, que teria as seguintes atribuições: proceder ao reconhecimento de pessoas desaparecidas, não relacionadas no anexo I da lei; proceder ao reconhecimento de pessoas que, por terem participado ou por terem sido acusadas de participação em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 05 de outubro de 1988, tenham falecido, por causas não naturais, em dependências policiais ou assemelhadas; proceder à localização de corpos de pessoas desaparecidas no caso de existência de indícios quanto ao local em que

4 A lei 10.536, de 14 de agosto de 2002 – alterou dispositivos constantes da lei 9.140/95 –, ampliou o período de abrangência da lei 9.140/95 para 5 de outubro de 1988 e reabriu o prazo para apresentação de novos requerimentos. A lei 10.875, de 1º de julho de 2004, ampliou os critérios de reconhecimento, incluindo as vítimas de manifestações públicas ou de conflitos armados com agentes do poder público, e as que tenham morrido em consequência de suicídio praticado na iminência de serem presas ou em decorrência de sequelas psicológicas resultantes de atos de tortura.

possam estar depositados; emitir parecer sobre os requerimentos relativos à indenização que venham a ser formulados pelo cônjuge, companheiro ou companheira, descendentes, ascendentes ou pelos colaterais, até quarto grau, das vítimas.

Os termos da lei 9.140/95 são considerados insuficientes, entre outros motivos, pelo fato de desobrigarem o Estado a identificar e responsabilizar aqueles que estiveram diretamente envolvidos nas violações aos direitos humanos e por deixar aos próprios familiares o ônus da prova sobre as violações – o que constitui um grande obstáculo à reparação, tendo em vista o sigilo documental, a impedir ou dificultar o acesso a arquivos da ditadura (MEZAROBBA, 2010: 111). Os familiares das vítimas também discordam do argumento do governo de que a Lei de Anistia de 1979 – com seus limites – impossibilita o exame das circunstâncias das mortes de seus entes queridos (MEZAROBBA, 2010).

Sobre a responsabilização criminal dos agentes da repressão, vale ressaltar que a mesma é considerada um dos aspectos do direito à reparação, reafirmado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA em suas decisões, entre as quais as condenações sofridas pelo Estado brasileiro nos casos: *Gomes Lund e outros contra o Brasil*, em novembro de 2010, determinando-se a responsabilização internacional do Estado pelo desaparecimento forçado de, pelo menos, 70 camponeses e militantes da Guerrilha do Araguaia entre os anos de 1972 e 1975; *Herzog e outros contra o Brasil*, em março de 2018, determinando a responsabilização internacional do Estado pela tortura e morte do jornalista Vladimir Herzog, em 25 de outubro de 1975. Em ambos os casos

a Corte considera inválida a Lei de Anistia de 1979, criada pelo regime ditatorial, afirmando que tal lei não pode permanecer representando um obstáculo, para o poder judiciário e demais instituições brasileiras, à adoção das medidas reparatórias consistentes na responsabilização dos agentes da repressão.

E. Teles (2010, p. 316) chama a atenção para o problema de caber à vítima provar sua condição: “Nas leis brasileiras de reparação, o ônus da prova dos crimes ficou a cargo das vítimas, ainda que fosse o Estado o responsável pelos arquivos e informações da repressão”. Portanto, com relação ao ônus da prova, muitos questionamentos ainda são feitos por todos aqueles que lutam pela reparação aos danos provocados pelo Estado, pelo direito à verdade e à justiça. Discussões essas que giram em torno, entre outras questões, do direito de acesso à informação, tendo em vista que o sigilo documental, ao impedir ou dificultar o acesso aos arquivos da ditadura, constitui mais um obstáculo à produção de provas sobre as violações.

Outro problema grave identificado refere-se à composição da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. Primeiro porque, tal como disposto na lei 9.140/95, cabe ao Presidente da República escolher os membros que vão integrar a Comissão, o que afeta, em muito, a sua independência. O fato de ser integrada por representantes do Ministério da Defesa, por sua vez, é considerado um dos maiores entraves postos ao seu funcionamento, tendo em vista que aquele Ministério, representado por militares – muitos dos quais, inclusive, fizeram parte e/ou apoiaram a ditadura civil-militar -, ocupa posição de destaque na defesa dos

interesses dos militares, o que explica, como observado nas últimas décadas, a sua atuação - com o exercício constante de pressões e influências sobre os presidentes da República, membros dos poderes legislativo e judiciário etc. - não apenas no sentido de confundir, atrasar, esvaziar qualquer iniciativa ou proposta de elucidação da verdade e realização da justiça com relação às violações aos direitos humanos, mas de propor, frequentemente, a edição de leis que importem na exacerbação das já numerosas políticas autoritárias herdadas do regime ditatorial.

Entre as iniciativas do Estado com relação à localização dos corpos de desaparecidos políticos, destacam-se a criação do Grupo de Trabalho Tocantins (2009), que funcionou por dois anos, e a criação do Grupo de Trabalho Araguaia (2011). Ambos foram instituídos com a finalidade de localizar, recolher e identificar desaparecidos políticos durante a Guerrilha do Araguaia. O chamado Grupo de Trabalho Tocantins foi constituído pelo Ministro da Defesa, Nelson A. Jobim, em de abril de 2009.⁵ O fato de pertencer ao Ministério da Defesa a atribuição para constituição e coordenação do Grupo de Trabalho que seria responsável por tarefa tão importante, no que diz respeito ao esclarecimento (de parte) dos crimes praticados

5 O Grupo de Trabalho Tocantins teria sido constituído com o “objetivo de dar cumprimento” à sentença proferida em sede de ação judicial, de natureza não penal, proposta em fevereiro de 1982 por 22 familiares de desaparecidos da Guerrilha do Araguaia contra o Estado, perante a Primeira Vara Federal do Distrito Federal (Ação Ordinária Nº 82.0024682-5), solicitando a indicação das sepulturas de seus parentes mortos e os respectivos atestados de óbito, o traslado de seus restos mortais e o fornecimento do relatório final do Ministério do Exército sobre a operação de repressão à Guerrilha, datado de 1975 (J. TELES, 2010:284). A ação tramitou até dezembro de 2007.

pela ditadura civil-militar e à reparação (em um de seus aspectos) pelos danos causados pelo Estado, mostra-se contraditório.⁶ O Grupo de Trabalho Araguaia, que substituiu o GTT, pretendia ser uma ampliação – inclusive no tocante ao tempo de funcionamento – e reformulação deste, principalmente no tocante à sua composição e à coordenação dos seus trabalhos. No entanto, o GTA também enfrenta muitas dificuldades na obtenção de resultados efetivos com relação à localização, recolhimento e identificação dos corpos de desaparecidos, o que se deve à sua composição, à insuficiência de recursos e estrutura, às negativas e/ou dificuldades postas pelo Estado no tocante ao acesso aos documentos da ditadura etc.⁷

Por outro lado, a lei 9.140/95 – assim como aconteceria com a lei 10.559/2002 – não faz referência expressa às vítimas da ditadura, assim como não menciona as violações de direitos humanos e, por muito tempo, não

6 Após destacarem que as Forças Armadas jamais poderiam coordenar esse tipo de trabalho, tendo em vista a magnitude da repressão que desencadearam na região, quando da Guerrilha do Araguaia, os familiares dos desaparecidos políticos, juntamente com entidades de defesa dos direitos humanos chamaram a atenção para o fato de que informações e pistas importantes sobre os desaparecidos podiam estar sendo destruídas, já que na coordenação do grupo de trabalho estava um general de brigada (Mário Lúcio Araújo) que havia declarado, inclusive, sua defesa ao golpe de 1964 (J. TELES, 2010:292).

7 Além de cumprir determinação da Justiça Federal brasileira, a criação do GTA consiste em uma das medidas adotadas pelo Estado para atender às exigências e orientações da Corte Interamericana de Direitos Humanos quando da condenação do Brasil no caso Gomes Lund e outros. Importante destacar que as buscas por ossadas de guerrilheiros e camponeses mortos durante a Guerrilha do Araguaia foram paralisadas desde que o Presidente Michel Temer assumiu o governo (2016). Através da Portaria Interministerial nº 14, de 08 de agosto de 2018, o Estado prorroga, por mais 24 meses, o prazo de atividades do GTA. Trata-se da quarta ampliação de seu período de atividades.

mencionou a tortura – que somente com a lei 10.875/2004 passou a integrar o texto da lei 9.140/95. Além dessas ausências – consideradas um desdobramento das políticas do esquecimento de que se utilizam os governos civis pós-ditadura –, a previsão, na Lei dos Desaparecidos (lei 9.140/95, artigo 2º), do princípio de “reconciliação e de pacificação nacional” expresso na lei de anistia de 1979 – a orientar a aplicação das disposições da lei e todos os seus efeitos – é considerada mais um legado da ditadura (MEZAROBBA, 2010: 116).

2 A LEI 10.559/2002 E A CONTINUIDADE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS REPARATÓRIAS: ALGUMAS REFLEXÕES

Como consequência, em grande medida, das lutas dos perseguidos políticos, foi promulgada também a lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, prevendo o direito à reparação econômica (reparação material) às vítimas da ditadura, nesse caso os anistiados políticos, aqueles impedidos de exercer suas atividades econômicas por motivação exclusivamente política.⁸ A entrada em vigor da referida lei foi precedida da instalação, no

8 A Lei 10.559/2002 prevê, para o cumprimento do direito à reparação, duas fases procedimentais: a declaração da condição de anistiado político e a concessão de reparação econômica. Além disso, dispõe sobre direitos como a contagem de tempo de serviço para fins de aposentadoria, garantia de retorno a curso em instituição pública, o registro de diplomas universitários obtidos no exterior, a localização de restos mortais dos desaparecidos políticos etc. De acordo com o último Relatório Anual da Comissão de Anistia (2014), ao longo da sua história a Comissão recepcionou 74.259 requerimentos e apreciou 64.412 processos, restando 9.847 pedidos a serem julgados. Utilizando-se o ano de 2014 como referência, verifica-se, no referido Relatório, que o maior número de reparações econômicas requerido é indeferido.

Ministério da Justiça, da Comissão de Anistia, no dia 28 de agosto de 2001 – criada pela medida provisória nº 2.151, com a finalidade de analisar os pedidos de indenização formulados pelas pessoas que foram impedidas de exercer atividades econômicas por motivação exclusivamente política desde 18 de setembro de 1946 até 5 de outubro de 1988.⁹ Não obstante suas limitações, tanto a instalação da Comissão de Anistia quanto a entrada em vigor da lei 10.559/2002 são consideradas um avanço, ainda que limitado, em matéria de acerto de contas com o passado, tendo em vista que, para muitos, estas medidas ampliaram, uma vez mais, a dimensão da anistia. Conforme Mezarobba (2010: 113), de seu caráter inicial de conciliação pragmática, a anistia teve seu significado transformado no sentido do reconhecimento da responsabilidade do Estado em graves violações aos direitos humanos e da reparação econômica das perdas sofridas por perseguidos políticos.

Reconhecido internacionalmente como um dos instrumentos necessários à realização da justiça transicional, o direito das vítimas à reparação (material e moral ou imaterial) está previsto em diversos tratados, convenções, resoluções etc que versam sobre os direitos humanos.¹⁰

9 Com relação ao papel desempenhado pela Comissão de Anistia no processo de justiça transicional em curso no Brasil, outras políticas – além da concessão de anistia e de reparações econômicas – são destacadas, entre as quais o funcionamento das chamadas “Caravanas de Anistia”, com a realização de sessões públicas itinerantes de apreciação de requerimentos de anistias políticas, com a realização concomitante de atividades educativas e culturais.

10 Entre esses documentos, destacam-se: a Declaração Universal dos Direitos do Homem/1948 (artigo 8º); a Convenção Americana de Direitos Humanos/1969, que prevê a “compensação adequada” (artigo 10); o

Dentre os muitos documentos que tratam do tema, podem ser destacados os artigos 18 a 23, da resolução 60/147 da Organização das Nações Unidas, aprovada em 2005, em sua Assembleia Geral, referindo-se à Reparação por Dano Sofrido.¹¹ Isso porque tal documento traz um conceito amplo de reparação, composto de diversas modalidades, consideradas complementares. Eis o conceito de reparação previsto no artigo 18 da Resolução 60/147 da ONU:

Em conformidade com o direito interno e o direito internacional, e tendo em conta as circunstâncias concretas de cada caso, as vítimas de violações flagrantes das normas internacionais de direitos humanos e de violações graves do direito internacional humanitário devem, conforme apropriado e de forma proporcional à gravidade da violação e às circunstâncias de cada caso, obter uma reparação plena e efetiva, conforme estipulado nos princípios 19 a 23, nomeadamente sob as seguintes formas: restituição, indenização, reabilitação, satisfação e garantias de não repetição.

Cada uma das formas de que deve se revestir a reparação é definida pelo documento. A “restituição” significa restaurar, sempre que possível, a situação original em que a vítima se encontrava antes que ocorressem as graves violações de direitos humanos, adotando os

.....
Pacto Internacional dos Direitos Políticos e Civis/1966; a Convenção contra a Tortura/1984; a Resolução 60/147 da ONU.

11 Resolução essa que dispõe sobre os Princípios e Diretrizes Básicos sobre o Direito das Vítimas de Violações Manifestas das Normas Internacionais de Direitos Humanos e de Violações Graves do Direito Internacional Humanitário a Interpor Recursos e Obter Reparações.

seguintes mecanismos, conforme apropriado: restabelecimento da liberdade, gozo dos direitos humanos, identidade, vida familiar e cidadania, regresso ao respectivo local de residência, reintegração no emprego, devolução de bens (artigo 19). O direito à indenização, tal como previsto no artigo 20, deve ser garantido, de forma apropriada e proporcional à gravidade da violação e às circunstâncias de cada caso, para qualquer dano avaliável resultante de violações flagrantes de direitos humanos; violações essas que compreendem: a) danos físicos e psicológicos; b) perda de oportunidades, tais como emprego, educação e benefícios sociais; c) danos materiais e perda de ganhos, inclusive ganhos potenciais; d) dano moral. A “reabilitação” deve consistir na prestação de assistência médica e psicológica, bem como o acesso a serviços legais e sociais (artigo 21). Os artigos 22 e 23, por sua vez, destacam as medidas que possam garantir a “não repetição”, entre as quais: declarações oficiais (nas quais deve estar incluído um pedido público de desculpas por parte do Estado) e decisões judiciais que restaurem a dignidade, a reputação e os direitos dos atingidos e de seus familiares; tornar públicas as violações ocorridas, apontando-se para seus responsáveis; sanções judiciais e administrativas contra os responsáveis; procura dos restos mortais dos desaparecidos e sepultamentos de acordo com as tradições culturais e religiosas de seus familiares; afirmações públicas das memórias de todos os atingidos por essas violações; garantia de um controle efetivo das forças militares e de segurança pelas autoridades civis; revisão e alteração de leis que favoreçam ou permitam violações flagrantes das normas internacionais de direitos humanos.

As discussões a respeito dos usos e significados do direito à reparação trazem à tona, ainda, outras críticas feitas aos governos civis pós-ditadura militar no que diz respeito ao tratamento dado pelo Estado à questão. Uma delas diz respeito à limitação muitas vezes conferida a esse direito, restringindo-o ao caráter de pagamento de indenizações – à reparação material, ela própria muito dificultada. Além disso, tal processo de reparação concentra-se, especialmente, na esfera privada – com a opção quase exclusiva pelo pagamento de indenizações –, ao invés de envolver toda a sociedade, para realizar plenamente sua dimensão pública e democrática (MEZAROBBA, 2010: 118). Coimbra (2008: 03) afirma:

[...] diante do horror e mesmo da complexidade que é a prática da tortura, assim como a de outras violações, entendemos que a reparação, enquanto compensação econômica, é um direito, mas só tem sentido para a afirmação de algo novo em nossas vidas se for parte integrante de um processo.

Processo esse que envolve a aplicação/realização dos mecanismos de reparação – se não todos, grande parte deles – citados no parágrafo anterior. Caso contrário, continua Coimbra (2008: 03), “as compensações econômicas se transformam – e é o que tem acontecido em muitos países que sistematicamente violam os direitos humanos – em um ‘cala boca’, em especial, para os atingidos e para a sociedade como um todo”. A limitação do alcance do direito à reparação ao âmbito da compensação econômica pode levar – como de fato levou, por muito tempo – ao fortalecimento da ideia

de que não havia mais nada a ser feito, de que o Estado já havia feito o que era possível.¹²

Igualmente questionado o fato da lei 10.559/2002 destinar-se, de forma abrangente, ao “anistiado político”, não destacando nenhum grupo de vítimas em particular, além de se basear na trajetória profissional da vítima, possibilitando que sofrimentos análogos sejam tratados de maneira totalmente desigual (MEZAROBBA, 2010: 116). A denominação (Comissão de Anistia) dada à comissão encarregada de analisar os pedidos de indenização – formulados pelas pessoas impedidas de exercer suas atividades econômicas por motivação exclusivamente política – é igualmente criticada; Mezarobba (2010: 117) entende que outras denominações, condizentes com um regime democrático, deveriam ser utilizadas, tais como “Comissão de Reparação às Vítimas do Regime Militar” ou “Comissão de Reparação de Perseguidos Políticos”.

CONCLUSÃO

As leis 9.140/1995 e 10.559/2002 são apontadas como um dos principais instrumentos adotados pelo Estado brasileiro para a implementação de políticas reparatórias

12 No tocante ao atual funcionamento da Comissão de Anistia, merece destaque o risco de retrocesso das políticas reparatórias, tendo em vista a intervenção constante do Presidente da República, Michel Temer, na Comissão de Anistia desde que assumiu o poder, em 2016. Nesse sentido o manifesto assinado por movimentos sociais, entidades e cidadãos que defendem os direitos humanos, denunciando que as interferências indevidas do governo têm levado vítimas da ditadura a terem seu pedido de indenização negado pelo Ministério da Justiça, mesmo após decisão favorável do órgão (REDE BRASIL ATUAL, 28/09/2017).

pelos inúmeros danos causados a perseguidos políticos e seus familiares, e à sociedade brasileira como um todo, durante o regime ditatorial.

Apesar de representarem um avanço, se comparadas à lei de anistia de 1979, as duas principais leis que tratam da reparação aos perseguidos políticos pelo regime civil-militar são objeto de muitas críticas. O que se deve, principalmente, à falta de participação efetiva da sociedade em torno do tema e ao conteúdo das referidas leis - tendo em vista suas limitações, por não atenderem, de forma satisfatória, os anseios e reivindicações das vítimas, familiares de vítimas, entidades e movimentos de defesa dos direitos humanos etc.

As disputas pela apropriação do sentido e alcance do direito à reparação estão relacionadas, também, aos debates jurídicos-políticos acerca da abrangência da lei de anistia aos agentes do Estado que praticaram violações sistemáticas aos direitos humanos, muitas das quais consideradas crimes contra a humanidade. Entre as políticas de reparação previstas em documentos internacionais de direitos humanos e reivindicadas por atores políticos e sociais, movimentos sociais e entidades de defesa dos direitos humanos, nacionais e internacionais, encontram-se as que se referem à “não repetição”. Uma das políticas de “não repetição” frequentemente defendidas é a que trata da responsabilização administrativa e judicial (civil e criminal) do Estado e seus agentes pelos danos causados. Política essa que é complementada, entre outras, como o direito de acesso às informações sobre o período, por aquela que propõe a revisão e alteração

de leis que favoreçam ou permitam violações flagrantes das normas internacionais de direitos humanos.

Não obstante as duas condenações sofridas pelo Estado brasileiro perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA, no Caso *Gomes Lund e outros* (2010) e no Caso *Herzog* (2018), por crimes praticados durante a ditadura civil-militar de 1964-1985, até o presente momento não houve avanços significativos, no tocante à interpretação dada à lei de Anistia de 1979 pelo Supremo Tribunal Federal – mais elevada instância do poder judiciário nacional –, no sentido de permitir a responsabilização dos agentes que praticaram crimes contra a humanidade em nome do Estado.¹³

Importante destacar, ainda, que as discussões/disputas em torno da (in)validade da lei de anistia em relação aos crimes contra a humanidade praticados pelo Estado ditatorial muitas vezes acabam por deixar em segundo plano outros mecanismos de justiça transicional. Entre esses mecanismos, igualmente apontados, por defensores de direitos humanos e pesquisadores, como imprescindíveis aos anseios de não repetição, podem ser citados: a transformação legal e institucional e a realização de expurgos administrativos, com a retirada efetiva do poder de setores que organizaram e/ou apoiaram o golpe civil-militar e o regime ditatorial, participaram do processo de abertura

13 Entre os desdobramentos da condenação do Brasil no caso *Gomes Lund e outros* (Guerrilha do Araguaia), pode-se destacar a mudança de entendimento de membros do Ministério Público Federal – que passaram a propor ações penais em face de agentes da repressão – e do poder judiciário – juízes federais passaram a receber denúncias em face desses agentes.

controlada e da transição para a democracia e seguem fazendo parte da estrutura de poder.

REFERÊNCIAS

ABRÃO, Paulo; GENRO, Tarso. **Os direitos da transição e a democracia no Brasil – estudos sobre justiça de transição e teoria da democracia**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

ANDRIEU, Kora. *Transitional Justice: a new discipline in Human Rights*, 2010, <<http://www.massviolence.org>>, data de consulta: 05/10/2017.

BRASIL. Lei nº 9.140, de 04 de dezembro de 1995, <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9140.htm>, data de consulta: 06/06/2018.

BRASIL. Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10559.htm>, data de consulta: 06/06/2018.

BRASIL. Relatório/Comissão Nacional da Verdade. Brasília: CNV, 2014, vol. I, <http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf>, data de consulta: 13/05/2018.

BRASIL. Relatório Anual/Comissão de Anistia 2014. Brasília: Comissão de Anistia, 2016, <<http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/anistia/anexos/anistia-2014-final-reduzido.pdf>>, data de consulta: 24/05/2018.

BRITO, Alexandra Barahona de. Justiça transicional e política da memória: uma visão global. In: *Revista Anistia. Justiça e política de transição*, n. 1, janeiro-junho, 2009. Brasília:

Ministério da Justiça, 2009. Disponível em: [http://portal.mj.gov.br/anistia/data/Pages/Acesso em: 16/11/2010](http://portal.mj.gov.br/anistia/data/Pages/Acesso%20em%2016%2F11%2F2010.ppt). p. 56-83

COIMBRA, Cecília Maria Bouças. **Reparação e memória**. Grupo Tortura Nunca Mais/RJ, 15 maio 2008, <<http://www.torturanuncamais-rj.org.br/artigos>>, data de consulta: 20/12/2008.

_____. **Reparação**: afirmando memórias. Grupo Tortura Nunca Mais/RJ, 29 jul. 2009, <<http://www.torturanuncamais-rj.org.br/artigos.asp?Codartigo=68&ecg=0>>, data de consulta: 20/12/2011.

_____. As marcas indelévels da tortura. **Revista do Instituto Humanitas Unisinos On-Line**, n. 358, abril 2011. Entrevista, <<http://www.ihuonline.unisinos.br/>>, data de consulta: 20/10/2012. p. 05-09.

_____. **Depoimento às Comissões Nacionais Estaduais da Verdade**. 13 de Junho de 2013, <<http://www.torturanuncamaisrj.org.br/artigos.asp?Refresh=2013071515154123519884&Codartigo=133>>, data de consulta: 10/07/2013.

CORTE Interamericana de Direitos Humanos, **Caso Gomes Lund e Outros vs. Brasil (“Guerrilha do Araguaia”) vs Brasil**. Sentença de 24 de Novembro de 2010. Serie C No. 219, <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf>, data de consulta: 28/03/2018.

CORTE Interamericana de Direitos Humanos, Resolução, 17/10/2014, <<http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/index.cfm?lang=es.>>, data de consulta: 17/07/2018.

CORTE Interamericana de Direitos Humanos, **Caso Herzog e outros vs. Brasil**. Sentença de 15 de Março de 2018, <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_353_por.pdf>, data de consulta: 20/05/2018.

GÓMEZ, José María. **Globalização dos direitos humanos, legados das ditaduras militares do Cône Sul latino-americano e justiça transicional**. Direito, Estado e Sociedade, Jul-Dez., nº33, 2008.

_____. “Justiça transicional, humanitarismo compassivo e ordem global liberal pós-guerra fria”, in: Bethania Assy, Carolina de Campos Melo, João Ricardo Dornelles e José María Gómez (Organizadores): **Direitos Humanos. Justiça, verdade e memória**. Rio de Janeiro, Lumen Juris Editora, 2012.

GONÇALVES, Danyelle Nilin. Os processos de anistia política no Brasil: do perdão à “reparação”. **Revista de Ciências Sociais**, v. 39, n. 1, 2008, <<http://www.rcs.ufc.br/edicoes/v39n1>>, data de consulta: 15/02/2018. p. 38-48

MEZAROBBA, Glenda. O processo de acerto de contas e a lógica do arbítrio. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Org.). **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 109-119.

MONTEIRO, Millena Fontoura. **Justiça de transição no Brasil pós-ditadura civil-militar de 1964-1985**. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2º Semestre de 2013.

MPF reabre investigações do caso Vladimir Herzog após Brasil ser responsabilizado pela OEA. G1. São Paulo, 30/07/2018, <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2018/07/30/mpf-reabre-investigacoes-do-caso-vladimir-herzog-apos-brasil-ser-responsabilizado-pela-oea.ghtml>>, data de consulta: 31/07/2018.

ONU, Assembleia Geral, Resolução 60/147, 2005. <https://www.academia.edu/8478545/UNA_RES_60_147_Princ%C3%ADpios_B%C3%A1sicos_e_Diretrizes_sobre_o_Direito_a_Medidas_de_Saneamento_e_Repara%C3%A7%C3%A3o_para_V%C3%ADtimas_de_Graves_Viola%C3%A7%C3%B5es_ao_Direito_Internacional_dos_Direitos_Humanos_e_ao_Direito_Internacional_Humanit%C3%A1rio>, data de consulta: 20/05/2011.

REDE BRASIL ATUAL, Manifesto. **Comissão de Anistia denuncia intervenção do governo Temer**, 28/09/2017, <<https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2017/09/comissao-de-anistia-denuncia-intervencao-do-governo-temer>>, data de consulta: 20/08/2018.

TELES, Edson. Entre justiça e violência: estado de exceção nas democracias do Brasil e da África do Sul. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Org.). **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2010. Cap. 3, p. 299-318.

TELES, Janaína de Almeida. Os familiares de mortos e desaparecidos políticos e a luta por “verdade e justiça” no Brasil. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (orgs.). **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 253-298.

VAN ZYL, Paul. Promovendo a justiça transicional em sociedades pós-conflito, In: **Revista Anistia**. Justiça e política de transição, nº1. Brasília: Ministério da Justiça, <<http://portal.mj.gov.br/anistia/data/Pages>>, 2009, data de consulta: 16/11/2010, p. 32-55.